

**Secretaría de Energía**

**Coordinación de la Política Energética en Hidrocarburos**

Auditoría de Desempeño: 2018-0-18100-07-0438-2019

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

***Objetivo***

Fiscalizar que los resultados de la planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de la política energética en hidrocarburos permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Alcance***

El alcance de la auditoría comprendió la evaluación del diseño del programa presupuestario P003 “Coordinación de la Política Energética en Hidrocarburos”; la coordinación realizada por la Secretaría de Energía (SENER) para la operación del Pp P003 y su contribución al cambio climático; la implementación de la política de almacenamiento y distribución de hidrocarburos por parte de la SENER; los mecanismos de evaluación y seguimiento instrumentados en la operación del Pp P003, así como el ejercicio de los recursos presupuestados al programa en materia operativa y transversal. Asimismo, se revisó la contribución del Pp P003 al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; también se analizó el Control Interno y la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión comprendió el ejercicio fiscal 2018, y se utilizó como referencia el periodo de 2016-2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por la entidad fiscalizada fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de la coordinación de la política energética en hidrocarburos y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

### **Antecedentes**

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidos en 2010, el sector energético contribuyó con más del 67.3%, con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente, la agricultura con 12.3%, los procesos industriales con el 8.2% y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional. Lo anterior, ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

Para operacionalizar la política, el Ejecutivo Federal estableció, en 2018, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la instrumentación de 55 programas presupuestarios para dar atención a dicha estrategia y se autorizó un presupuesto de 61,457,819.9 miles de pesos. De ese conjunto de programas, la ASF seleccionó a 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 miles de pesos, que significó el 25.2% de total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, los cuales tienen como propósito promover el desarrollo sustentable, así como la protección y el derecho a un medio ambiente sano, mediante la formulación de políticas y programas que fomenten la transición a una economía sustentable, competitiva y de bajas emisiones en carbono.

De los 15,515,928.1 miles de pesos, al programa presupuestario P003 “Coordinación de la Política Energética en Hidrocarburos”, se le autorizaron 85,341,9 miles de pesos, que representaron el 0.1% del total aprobado a la estrategia transversal. Mediante este programa, el Gobierno Federal realizó la planeación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política de hidrocarburos, con la finalidad de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Para lo cual, se ejerció un presupuesto de 92,712.8 miles de pesos en ese rubro, lo que representó el 49.9% de los 185,870.5 miles de pesos erogados en el programa.

**Resultados**

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2018, la SENER, en el diseño del programa presupuestario P003 “Coordinación de la Política Energética en Hidrocarburos”, incluyó actividades que fueron definidas de acuerdo con la clasificación de los programas “P; sin embargo, presentaron deficiencias en el establecimiento de la relación causa-efecto de los objetivos del nivel de actividad, así como inconsistencias en 9 indicadores relacionadas con su integración y respecto de lo que se pretenden medir, lo que implicó un riesgo de que la SENER no disponga de los datos precisos para informar si se cumplieron los objetivos y metas del programa presupuestario P003.

Asimismo, se presentaron deficiencias en la estructura del árbol de problemas, ya que se refiere a la insuficiencia en el suministro de hidrocarburos y petrolíferos a nivel nacional, sin que la SENER definiera atribuciones para atender las disposiciones de la planeación nacional en la materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni estableció objetivos, metas e indicadores para medir la contribución del Pp P003 en esta temática; el contenido del programa tampoco se vinculó con la realización de acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, lo que significó un riesgo en términos de que los recursos asignados conforme a la estrategia transversal fueran utilizados en actividades distintas a las definidas para contribuir a la atención de la estrategia transversal del cambio climático.

En cuanto a la coordinación, para 2018, la SENER no acreditó las gestiones de coordinación para reportar el avance del PECC, la autorización del listado de Avances y Resultados PECC 2014-2018 correspondientes al segundo semestre de 2018, y su participación en la 1a Sesión Ordinaria 2018 de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, ni contó con objetivos, metas e indicadores que le permitieran evaluar su coordinación para dar seguimiento permanente a los trabajos de la CICC, lo que significó que la dependencia operó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos sin desarrollar una administración por resultados.

Asimismo, se verificó que, en el periodo de 2013-2018, la SENER colaboró con el Banco Mundial y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) en el marco de la Alianza para la Reducción de la Quema y Venteo de Gas (GGFR por sus siglas en inglés) y para desarrollar un Programa Estratégico de Supervisión de la medición y Aprovechamiento del Gas Natural Asociado (PESMAGNA), a efecto de establecer mecanismos para contar con información de alta calidad que pudiera ser utilizada para desarrollar casos de negocio que permitieran implementar proyectos para reducir la quema de gas natural asociado. Sin embargo, la SENER no acreditó, con la documentación suficiente y pertinente, la continuidad o el seguimiento del programa, que permitiera verificar las estrategias de supervisión para instrumentar en la medición y aprovechamiento del gas natural asociado.

Se comprobó que en el periodo 2013-2018, la SENER coordinó acciones correspondientes a la reducción de las emisiones de metano con la SEMARNAT, SEDESOL y otras entidades de la Administración Pública Federal, así como con Estados Unidos y Canadá; también colaboró en el establecimiento de actividades para la reducción de los gases de efecto invernadero con la SHCP, CNH, SEMARNAT, INECC Y ASEA, y trabajó en conjunto con la SEDESOL para que en zonas rurales y urbanas marginadas se sustituya el uso de leña por el de Gas L.P. Sin embargo, la dependencia no acreditó con la evidencia suficiente y pertinente los avances y el seguimiento de los acuerdos establecidos en el esquema de coordinación con las dependencias de la Comisión Intersecretarial del Cambio

Climático, así como con el Sistema Nacional de Cambio Climático, lo cual implica un riesgo referente a que la dependencia no cuente con información de utilidad, confiabilidad y oportunidad, que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos de la operación del Pp P003 y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Respecto de la implementación, en 2018, la SENER no acreditó con evidencia suficiente los resultados obtenidos con la implementación de las acciones para la adaptación y mitigación del cambio climático, por lo que la ASF considera que la falta de información sobre la implicación de los resultados del sector hidrocarburos en la adaptación y mitigación del cambio climático representa un riesgo relacionado con una planeación y conducción deficientes que impiden establecer un equilibrio entre la producción de hidrocarburos y los niveles de contaminación generada con esa actividad, ya que de instrumentarse acciones para incrementar la producción de petróleo y gas natural, se estaría incumpliendo con el marco legal definido para que México contribuya a detener el cambio climático.

En cuanto al seguimiento, se comprobó que, en 2018, la SENER recibió, revisó y solicitó aclaraciones a los reportes de actividades de los permisionarios en materia de refinación de petróleo, importación de hidrocarburos y petrolíferos, así como de procesamiento de gas. También realizó dichas acciones a los Complejos Procesadores de Gas (CPG) respecto de los informes de operación y reportes trimestrales de los mismos. No obstante, la dependencia no acreditó los criterios utilizados para determinar las metas y el universo de las refinerías susceptibles de ser visitadas, tampoco demostró que llevó a cabo las revisiones, ni comprobó haber recibido el pago por parte del titular del permiso o, en su caso, la cancelación o modificación de las mismas. Asimismo, se determinaron deficiencias en el proceso de revisión y atención de observaciones de los informes y reportes proporcionados a la dependencia por parte de los permisionarios, ya que la entidad fiscalizada no documentó las causas por las que los titulares de los permisos para la importación de hidrocarburos y petrolíferos no entregaron sus informes de actividades al cuarto trimestre de 2018, así como de la atención a la totalidad de requerimientos, lo que implica que la SENER podría desconocer si están cumpliendo con los compromisos establecidos en los contratos autorizados, esto significó un riesgo en términos de que la supervisión realizada por parte de la entidad fiscalizada no permita conocer si está cumpliendo con la política de almacenamiento y garantía en el suministro de hidrocarburos y petrolíferos con prioridad en la seguridad energética y la protección del medio ambiente.

Asimismo, se constató que las actividades ejecutadas por la SENER para dar seguimiento a la operación del Pp P003, no se encuentran vinculadas a la adaptación y mitigación de los efectos de cambio climático, por lo que existe el riesgo de que la dependencia desconozca en qué medida el programa impacta en el cumplimiento de las políticas ambientales y que el presupuesto asignado mediante la estrategia transversal se ejerciera en acciones que no tienen relación con el tema de adaptación y mitigación del cambio climático.

Por lo que refiere a la evaluación, en 2018, la entidad fiscalizada no acreditó la realización de análisis y evaluaciones al Pp P003, lo que significó que la dependencia desconoce si la ejecución de este programa se ha realizado conforme a los objetivos sectoriales y nacionales, si se está atendiendo el problema público en materia de almacenamiento y aseguramiento en el suministro de hidrocarburos y petrolíferos, o si se está contribuyendo a la

adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, lo que impide que la entidad fiscalizada identifique las debilidades y oportunidades de mejora sobre la ejecución de este programa presupuestario.

En 2018, la dependencia fiscalizada, mediante el programa presupuestario P003 “Coordinación de la Política Energética en Hidrocarburos” ejerció un presupuesto de 185,870.5 miles de pesos, 8.8% (15,106.6 miles de pesos) mayor que lo aprobado de 170,763.9 miles de pesos. Del monto erogado, el 49.9% (92,712.8 miles de pesos) se canalizaron a la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, sin especificar qué actividades se desarrollaron en la materia de cambio climático.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2018, la desvinculación del programa presupuestario P003 “Coordinación de la Política Energética en Hidrocarburos” respecto de la estrategia transversal de cambio climático, así como la carencia de objetivos, metas e indicadores en esa materia, implicó que la entidad fiscalizada desconociera en qué medida las acciones relacionadas con la coordinación de la política energética en hidrocarburos contribuyeran a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los 125 millones de mexicanos.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 10 observaciones las cuales generaron: 16 Recomendaciones al Desempeño.

### ***Dictamen***

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2018, la Secretaría de Energía operó el programa presupuestario P003 “Coordinación de la Política Energética en Hidrocarburos” de modalidad “P”, que se enfoca a la planeación, coordinación, implementación y evaluación de las políticas públicas; pero no acreditó su vinculación y contribución a la estrategia transversal de cambio climático, ya que no comprobó las gestiones de coordinación para reportar el avance, así como la autorización del listado de Avances y Resultados PECC 2014-2018 correspondientes al segundo semestre, ni su participación en la 1a Sesión Ordinaria de ese año de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), tampoco estableció objetivos, metas e indicadores para medir su contribución, aun cuando se le asignaron recursos, mediante el anexo 16, relacionados con la contribución a la Estrategia Transversal para la Adaptación y Mitigación de los efectos del Cambio Climático. Asimismo, la dependencia no acreditó el seguimiento de los acuerdos adoptados en el esquema de coordinación con las dependencias de la CICC y del Sistema Nacional de Cambio Climático, ni la realización de evaluaciones al Pp P003, lo que significó que la dependencia desconoce si la ejecución de este programa se ha realizado conforme a los objetivos sectoriales nacionales, y si está contribuyendo a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que existe el riesgo de que el presupuesto asignado mediante la estrategia transversal no se destinó a actividades relacionadas con el cumplimiento de la estrategia. Como resultado de la fiscalización se observó que la Secretaría realizó la coordinación de la política

energética en hidrocarburos sin considerar los componentes del cambio climático, lo que afecta el cumplimiento de los ODS y la contribución del programa a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

La documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación que no atiende los hallazgos de la auditoría.

*Puede consultarse el informe de auditoría en el Sistema Público de Consulta de Auditorías.*